

PRESOJA DOKAZNIH PREDLOGOV V UPRAVNEM SPORU

Bruna Žuber,

*univerzitetna diplomirana pravnica, doktorica pravnih znanosti, docentka na
Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani*

Urška Tadina,

*univerzitetna diplomirana pravnica, doktorica pravnih znanosti, pravosodna
svetnica na Vrhovnem sodišču RS*

1. UVOD

Pravica predlagati dokaze in si zagotoviti njihovo izvajanje v sodnem postopku je del pravice do izjave strank v postopku, ki jo zagotavlja 22. člen Ustave Republike Slovenije (Ustava).¹ Po drugi strani pravica do dokaza ni absolutna, zato lahko sodišče izvedbo dokaza tudi zavrne, če so podani ustavno sprejemljivi formalni ali vsebinski razlogi.

Upravni spor se razvija v smeri vse aktivnejše vloge upravnega sodišča pri ugotavljanju relevantnega dejanskega in pravnega stanja v zadevi. Še pred nekaj leti je bila prevladujoča praksa, da sodišče v primeru zmotno ali nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja zadevo vrne upravnim organom v ponovno odločanje, danes pa je ugotavljanje dejanskega stanja na glavni obravnavi običajna faza upravnosodnega odločanja. Pomemben del ugotavljanja dejanskega stanja je dokazovanje. Kljub možnosti, da sodišče v upravnem sporu izvaja dokaze po uradni dolžnosti, je pretežni del aktivnosti za izvedbo dokazov na strankah postopka. Sodišče je dolžno podane dokazne predloge presoditi in sprejeti odločitev glede izvedbe posameznega dokaza.

Prispevek obravnava presojo dokaznih predlogov v upravnem sporu. Najprej se opredeljuje do pomena in uresničevanja pravice do dokaza ter s tem povezano porazdelitve trditvenega in dokaznega bremena v upravnem sporu. Nato se s teoretičnega in praktičnega vidika osredotoča na presojo dokaznih predlogov

¹ Uradni list RS, št. 33/91I in nasl.

v upravnem sporu in pri tem razlikuje med formalnimi in materialnimi merili presoje dopustnosti dokaznih predlogov. Prispevek analizira tudi uporabo dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic in svoboščin, preučuje presojo dokaznih predlogov pri odločanju o izdaji začasne odredbe ter razčlenjuje standarde obrazložitve zavrnitve dokaznih predlogov.

Namen prispevka je predstaviti teoretične podlage za presojo dokaznih predlogov v upravnem sporu ter se kritično opredeliti do njihove uporabe v upravnosodni praksi. Prispevek je zasnovan na delovni hipotezi, da se merila presoje dokaznih predlogov v upravnosodni praksi še razvijajo in da je mogoče pričakovati, da se bo ta trend nadaljeval v smeri približevanja merilom, ki veljajo v pravdnem postopku, da pa bo pri tem prihajalo do nekaterih razlik zaradi specifik upravnega spora.

2. PRAVICA DO DOKAZA V UPRAVNEM SPORU

V upravnem sporu je dejansko stanje samostojen predmet odločanja v primeru tožbeno zatrjevanega zmotno ali nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja. V tem primeru je ugotavljanje dejanskega stanja, katerega pomemben del je dokazovanje, osrednja in bistvena faza upravnega spora.²

Enako varstvo pravic iz 22. člena Ustave zagotavlja strankam enakopravnost v postopku in procesno uravnotežen položaj, ki jim omogoča, da učinkovito uveljavljajo svoje pravice, interese in pravne koristi ter da se po drugi strani branijo pred zahtevki in dejanji nasprotnih strank.³ Pravica iz 22. člena Ustave strankam omogoča tudi, da v postopku podajajo dokazne predloge in se izjavijo o dokaznih predlogih nasprotne stranke, da sodelujejo v dokaznem postopku ter se izjavijo o rezultatih dokazovanja.⁴ Sestavni del pravice iz 22. člena Ustave je tudi pravica do izvedbe dokazov na glavni obravnavi v upravnem sporu.⁵ Pravica do dokaza v upravnem sporu sicer ni absolutna, morajo pa posegi v to pravico in njene omejitve temeljiti na restriktivni razlagi ustav-

² Prim. N. Smrekar, nav. delo, str. 114.

³ Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS Up-373/05 z dne 15. marca 2007. Glej tudi A. Galič, nav. delo (2019), str. 171.

⁴ Na primer odločba Ustavnega sodišča RS Up-680/14 z dne 5. maja 2016 in sodba Vrhovnega sodišča RS I Up 127/2022 z dne 6. julija 2022.

⁵ Na primer odločba Ustavnega sodišča RS Up-1099/18 z dne 12. septembra 2019. Da je pravica do izvajanja dokazov ustavna pravica, je v svoji sodni praksi večkrat navedlo tudi Vrhovno sodišče RS. Glej sklepe Vrhovnega sodišča RS X Ips 233/2014 z dne 3. marca 2016, X Ips 319/2016 z dne 11. oktobra 2017, X Ips 396/2016 z dne 24. oktobra 2018 in X Ips 119/2016 z dne 30. januarja 2019.

noskladne zakonske ureditve. Ker je pravica do dokaza ustavna pravica, njeno omejevanje s podzakonskim predpisom ni dopustno.⁶

V mednarodnopravnem oziru se ustavnoproceno jamstvo, ki izhaja iz 22. člena Ustave, vsebinsko presoja po prvem odstavku 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP).⁷ Ustavno sodišče zavzema stališče, da pravica iz 22. člena Ustave vsebinsko ustreza prvemu odstavku 6. člena EKČP.⁸ Po stališču Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) iz te določbe izhaja pravica do poštenega obravnavanja, ki zajema predvsem enakost orožij in kontradiktorni postopek.⁹ ESČP pojasnjuje, da zahteva po enakosti orožij (angl. *equality of arms*) v smislu pravičnega ravnotežja (angl. *fair balance*) med strankami pomeni, da mora imeti vsaka stranka možnost, da predstavi svojo zadevo vključno s svojimi dokazi pod pogoji, ki je ne postavljajo v bistveno slabši položaj v primerjavi z nasprotno stranko.¹⁰

Izvajanje dokazov v upravnem sporu ima podlago v drugem odstavku 51. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1),¹¹ z izvajanjem dokazov pa je neločljivo povezan institut glavne obravnave.¹² Sodišče v upravnem sporu mora na glavni obravnavi praviloma odločiti o dokaznih predlogih in dokaze tudi izvesti. Po 53. členu ZUS-1 ima sodnik možnost izvajanja posameznih dokazov tudi zunaj glavne obravnave, če to oceni za koristno za nadaljnji potek obravnave.

V starejši praksi Vrhovnega sodišča je bila glavna obravnava skladno s takratnimi stališči Ustavnega sodišča razumljena kot sredstvo za izvajanje doka-

⁶ Tako tudi B. Žuber, nav. delo (2020), str. 31, ki se sklicuje na sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 1132/2006 z dne 17. marca 2010.

⁷ Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (EKČP), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94 in nasl.

⁸ Ustavno sodišče RS je v odločbi Up-434/14 z dne 8. januarja 2015 navedlo: »Ker vse tisto, kar glede obrazloženosti terja ta konvencijska pravica, jamči tudi 22. člen Ustave, je odgovor na očitke o neskladju z 22. členom Ustave tudi odgovor na očitke o neskladju s prvim odstavkom 6. člena EKČP.« Prim. tudi odločbo Ustavnega sodišča RS Up-538/20 z dne 19. januarja 2023.

⁹ A. Galič, nav. delo (2014), str. 77. Glej tudi v tem prispevku navedeno sodno prakso ESČP.

¹⁰ Sodba v zadevi *Dombo Beheer B. V. proti Nizozemski* z dne 27. oktobra 1993.

¹¹ Uradni list RS, št. 105/06 in nasl. Drugi odstavek 51. člena ZUS-1 predpisuje, da je sodišču naložena dolžnost izvedbe dokazov na glavni obravnavi, kadar in kolikor je to potrebno za odločitev v upravnem sporu, pa dokazi niso bili že izvedeni v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta ali če druga dejstva kažejo na to, da jih je treba drugače presoditi, kot jih je presodil organ, ki je izdal izpodbijani upravni akt.

¹² N. Smrekar, nav. delo, str. 301. Prim. A. Galič, nav. delo (2005), str. 55.

zov.¹³ V novejši praksi je Ustavno sodišče pravico do glavne obravnave pred sodnikom opredelilo kot samostojno človekovo pravico.¹⁴ Pojasnilo je, da je namen glavne obravnave v upravnem sporu, ko se organ in stranka srečata v procesno enakopravnem razmerju, v tem, da sodišče na podlagi neposrednega ustnega in javnega obravnavanja zbere potrebno dokazno gradivo za presojo zakonitosti upravnega akta.¹⁵ Vrhovno sodišče se je stališču Ustavnega sodišča, da ima glavna obravnava tudi v upravnem sporu enako naravo in smisel kot glavna obravnava pred katerimkoli drugim sodiščem, izrecno pridružilo in poudarilo, da je glavna obravnava v upravnem sporu namenjena tudi odločanju o tem, katere dokaze je treba izvesti za razjasnitev spornega dejanskega stanja; izvedba glavne obravnave pa tako ni odvisna od presoje, katere dokaze je mogoče oziroma potrebno izvesti na glavni obravnavi, temveč je tudi to presojo treba opraviti prav na sami glavni obravnavi.¹⁶ V tej zvezi je Vrhovno sodišče takrat veljavno določbo druge alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1, ki je omogočala, da lahko sodišče odloči brez glavne obravnave tudi v primeru spornega dejanskega stanja, če stranke navajajo le tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (52. člen ZUS-1) ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev, ocenilo za protiustavno.¹⁷ Kljub jasnemu stališču Vrhovnega sodišča ta določba z novelo ZUS-1C ni bila črtana. Nič manj problematična ni z novelo ZUS-1C dodana nova izjema, ki sodišču omogoča odločanje brez glavne obravnave tudi v primerih, ko je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, če stranke predlagajo zgolj take dokaze, ki niso potrebni za ugotovitev spornih dejstev, saj jih je mogoče ugotoviti tudi brez izvedbe predlaganih dokazov.¹⁸ Utemeljenih razlogov za določitev druge in tretje alineje drugega odstavka v veljavno besedilo 59. člena ZUS-1 iz obrazložitve predloga novele ZUS-1C ni mogoče

¹³ Glej na primer sklepa Ustavnega sodišča RS Up-47/06 z dne 15. maja 2007 in Up-1057/07 z dne 23. septembra 2008. Glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča RS I Up 235/2014 z dne 22. julija 2014, v kateri je pravica strank do izvedbe glavne obravnave utemeljena neposredno na podlagi 22. člena Ustave.

¹⁴ Odločbe Ustavnega sodišča RS Up-360/16 z dne 18. junija 2020 (Ustavno sodišče se v tej zadevi sklicuje na sodbo ESČP v zadevi *Göç proti Turčiji* z dne 11. julija 2002), Up-1021/19 in Up-1035/19 z dne 9. novembra 2021, Up-685/19 z dne 9. novembra 2021).

¹⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-360/16 z dne 18. junija 2020.

¹⁶ Sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020 in X Ips 120/2020 z dne 9. decembra 2020.

¹⁷ Glej na primer sklepe Vrhovnega sodišča RS X Ips 44/2021 z dne 7. julija 2021, X Ips 120/2020 z dne 9. decembra 2020 in X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020.

¹⁸ Gre za tretjo alinejo drugega odstavka 59. člena ZUS-1, po kateri je sodišču dana možnost odločanja brez glavne obravnave (torej tudi, kadar je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno) v primerih, če stranke predlagajo zgolj take dokaze, ki niso potrebni za ugotovitev spornih dejstev, saj jih je mogoče ugotoviti tudi brez izvedbe predlaganih dokazov.

razbrati.¹⁹ Tako je že zdaj jasno, da bodo obravnavane izjeme od obveznosti izvedbe glavne obravnave zagotovo predmet prihodnjih strokovnih razprav, hkrati pa tudi morebitnih kritičnih stališč v sodni praksi.

Novela ZUS-1C je v tretjem odstavku 64. člena ZUS-1 določila nov institut, tj. način določitve izvršitve odločbe sodišča, ki je lahko povezan tudi z dokazovanjem. Sicer je že do sprejetja novele ZUS-1C lahko sodišče konkretiziralo vezanost upravnega organa tako, da se je z izrekom sodbe ob odpravi upravnega akta dodatno še naložilo upravnemu organu določeno ravnanje.²⁰ Omenjena novost bo uporabljiva primeroma v situaciji, ko bo Upravno sodišče presodilo, da lahko upravni organ sam hitreje in učinkoviteje dopolni dokazni postopek. Takšno ravnanje bo upravičeno še zlasti v primerih, ko bo Upravno sodišče že izvedlo posamezne dokaze na glavni obravnavi, preostale pa bo naložilo v izvedbo upravnemu organu.

3. TRDITVENO IN DOKAZNO BREME V UPRAVNEM SPORU

Temeljni cilj izvedbe dokazov je doseči prepričanje o resničnosti nekega dejstva. Izhodišče za ravnanje sodišča in strank v upravnem sporu je določeno v prvem odstavku 20. člena ZUS-1, po katerem je sodišče dolžno preizkusiti dejansko stanje v okviru tožbenih navedb. To pomeni, da je trditveno breme glede nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja na tožniku, sodišče pa je v zvezi s tem dolžno vse navedbe strank, ki niso očitno neutemeljene, presoditi in se do njih v obrazložitvi odločbe jasno in nedvoumno opredeliti.²¹ Na podano trditveno podlago je sodišče vezano, kar pomeni, da ne more samo dopolnjevati ali širiti tožbenih navedb. Navedeno je odraz načela dispozitivnosti ravnanja stranke s tožbo in njenim predlogom.²²

Trditveno breme je neločljivo povezano z dokaznim bremenom. Dokazno breme praviloma nosi tisti, ki zatrjuje obstoj posameznega pravno pomembnega dejstva, ki ga je treba upoštevati pri odločanju.²³ V upravnem sporu je uve-

¹⁹ V zvezi s tem glej Predlog ZUS-1C, EVA: 2022-2030-0019. Besedilo je dostopno na portalu Tax-Fin-Lex: <<https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=e949becf-f017-49e4-adc9-b7e0ec236324&qh=ZUS-1C>> (3. 11. 2023). Glede tretje alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1 tudi teorija (E. Kerševan, nav. delo (2023), str. 103) utemeljeno opozarja, da ostaja nejasno, kaj točno je želel zakonodajalec s tem urediti, saj ni razvidno, kako je mogoče v sodnem postopku med strankama sporna dejstva ugotoviti brez izvajanja dokazov.

²⁰ O tem glej E. Kerševan, nav. delo (2023), str. 111.

²¹ Prim. sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 144/2020 z dne 11. novembra 2020.

²² N. Smrekar, nav. delo (2019), str. 114.

²³ V. Androjna in E. Kerševan, nav. delo (2006), str. 339.

ljavljeno razpravno načelo, po katerem so stranke dolžne priskrbeti ustrezno procesno gradivo. Pri tem mora sodišče paziti na ustrezno porazdelitev dokaznega bremena. To pomeni, da je skladno s trditvenim in dokaznim bremenom posamezna dejstva dolžna dokazati stranka, ki jih zatrjuje, sodišče pa se sooča z vprašanjem, ali je od stranke razumno pričakovati, da svoje trditve podpre z ustreznimi dokazi. V tem smislu se je Vrhovno sodišče v svoji praksi že srečalo z vprašanjem, ali je treba dokazno breme v okoliščinah konkretnega primera oceniti kot nemogoče.²⁴ Upravni sodnik mora torej pozorno spremljati uravnoteženost in porazdelitev dokaznega bremena med strankami, saj bodo izjemni primeri zahtevali prevajitev tega bremena bodisi na nasprotno stranko bodisi na sodišče. Vztrajanje pri predložitvi dokazov, s katerimi stranka ne razpolaga in do njih nima dostopa, bi lahko privedlo do nerazumne, v razmerju do nasprotne stranke pa tudi do nesorazmerne porazdelitve dokaznega bremena.²⁵

Pomembno je tudi stališče Vrhovnega sodišča, da stranka ne more pričakovati, da bodo rezultati dokaznega postopka nadomestili njeno trditveno breme.²⁶ Manjkajoče trditvene podlage ne more nadomestiti izvedba dokazov in zato tudi informativni ali poizvedovalni dokaz, pri katerem manjkajo dejanske navedbe in ki naj se izpelje zato, da bo šele njegova izvedba omogočila navedbo določenih trditve, v upravnem sporu ni dovoljen.²⁷ Dokazno breme stranki nalaga obveznost, da skrbno spremlja potek postopka in da za svoje jasne in natančne navedbe oziroma nasprotne trditve pravočasno predlaga ustrezne dokazne predloge. Stranka ne zadosti dokaznemu bremenu že s tem, da zgolj poda kakršenkoli dokazni predlog oziroma predloži dokaz, temveč je dolžna za svoj uspeh v postopku predložiti kvaliteten dokaz, torej tak, ki temelji na konkretnih navedbah in ki bo dejansko zmožen potrditi konkretne navedbe stranke.

Sodišče v upravnem sporu lahko na podlagi drugega odstavka 20. člena ZUS-1 po uradni dolžnosti izvede tudi druge dokaze, ki bodo pripomogli k razjasnitvi zadeve. Slednje je izjema od pravnega postopka, v katerem sme sodišče izva-

²⁴ Glej na primer sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 389/2016 z dne 10. oktobra 2018, ki je bila sicer pozneje razveljavljena z odločbo Ustavnega sodišča RS Up-21/19 z dne 12. januarja 2023.

²⁵ Tako sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 76/2017 z dne 10. oktobra 2018.

²⁶ O tem glej na primer sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 3/2021 z dne 1. marca 2023. V zvezi s to zadevo je bila s sklepom X DoR 229/2019 z dne 9. septembra 2020 dopuščena revizija glede vprašanja »na kakšen način mora stranski udeleženec v postopku izdaje gradbenega dovoljenja konkretizirati trditve glede smrada in hrupa«, da zahtevana raven trditvenega bremena ne bi nesorazmerno in čezmerno obremenila stranskih udeležencev v postopku izdaje gradbenega dovoljenja.

²⁷ Prim. tudi sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 3/2021 z dne 1. marca 2023.

jati dokaze le v primeru zakonsko predvidenih okoliščin.²⁸ Navedeno je posledica uveljavljenega preiskovalnega pooblastila, ki daje sodniku v upravnem sporu širša pooblastila kot v pravdnem postopku in je torej korektiv uveljavljenemu razpravnemu načelu. V zvezi z izvajanjem dokazov po uradni dolžnosti na podlagi drugega odstavka 7. člena ZPP je Vrhovno sodišče poudarilo, da ne zadošča, da se stranki omogoči izjava o dokazih nasprotne stranke, ampak ji mora biti zagotovljena tudi možnost izjave glede dokazov, ki jih sodišče izvede po uradni dolžnosti.²⁹ Temu primerljiv je 21. člen ZUS-1, ki nalaga sodišču dolžnost, da v primeru, če samo ugotavlja dejansko stanje, zagotovi strankam možnost, da se izjavijo o vseh relevantnih dejstvih in okoliščinah.

Izvajanje dokazov po uradni dolžnosti daje sodišču aktivno vlogo v primerih, ko stranke kljub spornemu dejanskemu stanju v tožbi oziroma odgovoru na tožbo in nadaljnjih pripravljalnih vlogah ne predlagajo izvedbe ustreznih dokazov. Preiskovalno pooblastilo sodišča v upravnem sporu sicer ne pomeni, da strankam sploh ni treba predlagati dokazov in da se lahko zanesejo, da bo njihovo pasivnost v celoti nadomestilo sodišče.³⁰ Stranka se tako ne more zanesti, da bo sodišče izvajalo dokaze brez njenega predloga, saj bo sodišče na lastno pobudo izvajalo dokaze predvsem v primerih, ko ti stranki ne bodo znani oziroma do njih ne bo imela dostopa in jih dejansko ne bo mogla predložiti za potrditev svojih navedb.³¹ Navedeno kaže na to, da bo sodišče uporabilo svoja preiskovalna pooblastila zlasti v primerih, ko stranka kljub izkazani ustreznosti oziroma zadostni procesni skrbnosti v postopku določenih dokazov ne bo predložila ali ne bo mogla predložiti. Smiselno je tudi, da sodišče po uradni dolžnosti izvede tiste dokaze, ki jih je pred tem že izvedel upravni organ v postopku izdaje upravnega akta, pa sodišče kljub temu meni, da dejansko stanje ni bilo pravilno in popolno ugotovljeno.³²

V teoriji se je že postavilo vprašanje, kako široko se lahko uporabijo pooblastila sodišča za izvajanje dokazov po uradni dolžnosti v primeru pasivnosti stranke postopka, ki sama ne poda ustreznega dokaznega predloga.³³ Smiselno izhodišče za ravnanje v tem primeru je presoja, ali bodo okoliščine zadeve opravičevale aktivno vlogo sodnika, še zlasti glede na siceršnjo procesno (ne)

²⁸ Na podlagi drugega odstavka 7. člena Zakona o pravdnem postopku (ZPP, Uradni list RS, št. 26/99 in nasl.) sme sodišče izvajati dokaze, ki jih stranke niso predlagale, če iz obravnave in dokazovanja izhaja, da imajo stranke namen razpolagati z zahtevki, s katerimi ne morejo razpolagati; ob tem mora strankam dati možnost, da se o tako izvedenih dokazih izjavijo.

²⁹ Sklep Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 117/2012 z dne 4. februarja 2013.

³⁰ B. Žuber, nav. delo (2020), str. 125.

³¹ N. Smrekar, nav. delo, str. 115.

³² B. Žuber, nav. delo (2020), str. 125.

³³ E. Kerševan, nav. delo (2020), str. 169.

skrbnost vseh strank postopka. Vse to bo seveda veljalo ob predpostavki, da lahko konkretni dokaz pripomore k razjasnitvi dejanskega stanja v zadevi oziroma ugotovitvi pravno relevantnega dejstva. Ob tem je mogoče pričakovati, da se bo v prihodnje sodna praksa razvila tudi glede vprašanja morebitnih procesnih očitkov sodišču v zvezi z opustitvijo izvedbe zakonsko predvidenega preiskovalnega pooblastila po 20. členu ZUS-1.

Z vidika razumevanja dolžnosti sodišča glede njegove aktivne vloge v upravnem sporu je treba nekaj besed nameniti še razmejitvi preiskovalnega pooblastila sodišča od materialnega procesnega vodstva. Razlika med obema institutoma je v tem, da se preiskovalno pooblastilo nanaša izključno na zbiranje dokaznega gradiva, na njegovi podlagi pa sodišče samo odpravi posledice neaktivnosti strank v upravnem sporu. Materialno procesno vodstvo je po vsebini širše in se ne nanaša le na zbiranje dokaznega gradiva. Z njim sodišče stranke usmerja pri procesnem ravnanju, če je to potrebno, končna odločitev o (ne)ravnanju pa je še vedno v sferi strank samih.³⁴ Vrhovno sodišče poudarja dolžnost sodnika, da v okviru materialnega procesnega vodstva stranke pozove k dopolnitvi manjkajočih ali nesubstanciranih navedb ali dokaznih predlogov.³⁵ Poudarja tudi, da mora biti stranki zagotovljena možnost, da izpodbija pravilnost dejstev, če je ugotovljeno neskladje med tožbenimi navedbami in tistim, kar izhaja iz listin v spisu. V tem primeru mora sodišče stranko s tem seznaniti in ji dati možnost, da poda ustrezne navedbe in predlaga morebitne dokaze.³⁶ Vrhovno sodišče je zavzelo tudi stališče, da mora sodišče ob oceni, da za presojo utemeljenosti tožbenih ugovorov glede ugotovitev dejanskega stanja potrebuje prevode že predloženih dokazil, v okviru materialnega vodstva to zahtevati.³⁷ Sodišče si mora prizadevati, da *materialno* procesno vodstvo izvaja tako, da bo cilj dosežen; poziv stranki na predložitev zahtevanega procesnega gradiva mora biti usmerjen in konkretiziran.³⁸

4. PRESOJA DOKAZNIH PREDLOGOV

Pravica stranke, da poda dokazni predlog, še ne pomeni, da ga bo sodišče tudi izvedlo, saj pravica strank do izvedbe dokazov ni absolutna. Na podlagi ustavno dopustnih razlogov ima sodišče možnost, da predlog stranke za izvedbo dokaza obrazloženo zavrne. Pri presoji dokaznih predlogov so ključna merila

³⁴ B. Žuber, nav. delo (2020), str. 126.

³⁵ Tako na primer sklepi Vrhovnega sodišča RS X Ips 34/2021 z dne 8. julija 2021, X Ips 60/2021 z dne 10. novembra 2021 in I Up 144/2020 z dne 11. novembra 2020.

³⁶ Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 127/2019 z dne 5. februarja 2020.

³⁷ Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 174/2019 z dne 12. novembra 2019.

³⁸ Prav tam.

njihove dopustnosti. Ta so za sodišče usmeritev pri odločanju o dokaznih predlogih, za stranke pa procesna garancija za pravno predvidljivost in pravno varnost, pri čemer lahko s poznavanjem sodne prakse tudi same ocenijo možnosti za uspeh posameznega dokaznega predloga.

Vse od sprejema novele ZPP-E³⁹ skladno z določbo prvega odstavka 22. člena ZUS-1 v upravnem sporu veljajo pravila pravnega postopka, če ZUS-1 izrecno ne določa drugače. Tako so tudi pri presoji dokaznih predlogov v upravnem sporu ključna temeljna načela pravnega postopka in druge določbe ZPP. Ob načelni dolžnosti, da sodišče izvede predlagane dokaze, teorija opozarja na odgovornost strank, da same poskrbijo za to, da bo sodišče lahko odločilo o tem, ali so dokazni predlogi relevantni.⁴⁰

Merila za presajo dopustnosti dokaznih predlogov niso zakonsko določena niti v ZUS-1 niti v ZPP, temveč izvirajo iz teorije in sodne prakse. V prispevku obravnavana merila dopustnosti dokaznih predlogov sledijo njihovi temeljni razmejitvi na formalna in materialna. Formalna merila so namenjena preveritvi formalne skladnosti dokaznega predloga z normativnimi zahtevami, materialna pa se nanašajo na vprašanje vsebinske skladnosti oziroma relevantnosti dokaznega predloga s konkretno zadevo oziroma spornim predmetom. Pri tem velja, da se dokazni predlogi vselej presojujejo najprej z vidika formalnih meril, materialna pa sodišče presoja le ob pogoju izpolnjenosti formalnih meril.⁴¹

4.1. Formalna merila presoje dopustnosti dokaznih predlogov

4.1.1. Merilo pravočasnosti dokaznih predlogov

Merilo pravočasnosti je eno najpogostejše presojanih formalnih meril dopustnosti dokaznih predlogov v upravnosodni praksi. Če je dokazni predlog prepozen, ga sodišče zavrne.⁴²

Pri tem merilu je treba izhodiščno upoštevati, da ima stranka že v upravnem postopku možnost predlaganja dokazov, predložitve novih dokazov v upravnem sporu mora zato razumno in prepričljivo utemeljiti z razlogi nekrivde. Prekluzije v svojem bistvu pomenijo omejitev glede navajanja novih dejstev in dokazov ter imajo predvsem generalnopreventivni namen v smislu, da bodo vloge strank in njihovo nastopanje na naroku rezultat skrbne priprave ter da

³⁹ Uradni list RS, št. 10/17.

⁴⁰ A. Galič, nav. delo (2004), str. 230. Pri tem se avtor sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča RS Up-266/01 z dne 25. aprila 2002.

⁴¹ Tako izhaja tudi iz sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 44/2021 z dne 7. julija 2021 (glej opombo št. 9 tega sklepa).

⁴² Na primer sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 12/2019 z dne 22. januarja 2020 in X Ips 295/2016 z dne 8. marca 2017.

bodo s pravnimi in dejanskimi argumenti strank vsi udeleženci postopka seznanjeni že pred glavno obravnavo.⁴³ Glede prekluzij Ustavno sodišče zavzema stališče, da so ustavno dopusten poseg v pravico strank do izjavljanja v postopku (22. člen Ustave), saj se z njim zasleduje ustavno dopusten cilj, ki je pospešitev in koncentracija postopka.⁴⁴

Upravni spor se procesno gledano ne oblikuje povsem na novo, temveč praviloma sledi predhodno izvedenemu upravnemu postopku, kar nedvomno utemeljuje uveljavitev posameznih prekluzij. Časovno neomejena možnost glede podajanja dokaznih predlogov bi lahko povzročila procesno zlorabo pravic,⁴⁵ hkrati pa bi ogrozila ustavno jamstvo do sojenja v razumnem roku oziroma brez nepotrebnega odlašanja. Po drugi strani mora biti ureditev prekluzij prožna in sorazmerna, saj se šele z razvojem upravnega spora lahko pokažejo novi vidiki, ki zahtevajo navedbo novih dejstev in dokazov.⁴⁶ Pomembno je še, da pasivna vloga stranke oziroma njeno prepozno podajanje dokaznih predlogov ne vzpostavlja dolžnosti sodnika, da izvaja dokaze po uradni dolžnosti.⁴⁷ Stranka se torej ne more zanašati na to, da bo sodišče prepozen dokazni predlog saniralo z izvedbo dokaza po uradni dolžnosti in ga tako pritegnilo v postopek.

V upravnem sporu je prekluzija določena v tretjem odstavku 20. člena ZUS-1, iz katerega izhaja, da stranke v postopku ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo akta. Smisel te določbe je sankcioniranje nedopustnega ravnanja strank, ki zlorablajo procesne pravice in s tem neutemeljeno podaljšujejo postopek.⁴⁸ Skladno s tretjim odstavkom 20. člena ZUS-1 je dokazni predlog prepozen, če ni bil predložen pred izdajo upravne odločbe, s katero je bilo odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke. Ureditev te prekluzije v upravnem sporu dopolnjuje določba 52. člena ZUS-1, ki določa zakonsko podlago za uveljavljanje tožbenih novot. Ta določba omogoča predlaganje novih dokazov v upravnem sporu, če so obstajali v času odločanja na prvi stopnji postopka izdaje upravnega akta, vendar pa obstajajo na strani stranke upravičeni razlogi, da jih do izdaje končne upravne odločbe ni mogla predložiti. Tak razlog bo na primer okoliščina, da stranka za pravno relevantnost posameznega dejstva ni vedela in zato za njegovo potrditev tudi ni pre-

⁴³ A. Galič, nav. delo (2013), str. 18.

⁴⁴ Tako odločba Ustavnega sodišča RS Up-2443/08 z dne 22. maja 2009, v kateri se je Ustavno sodišče opredeljevalo do 286. člena ZPP. Smiselno enako stališče zavzema tudi Vrhovno sodišče (gl. na primer sodbo I Up 240/2016 z dne 10. februarja 2017).

⁴⁵ Splošno o zlorabi pravic glej J. Zobec, nav. delo (2009), str. 1369–1383.

⁴⁶ B. Žuber, nav. delo (2020), str. 144.

⁴⁷ Tako tudi B. Žuber, nav. delo (2020), str. 145; in N. Smrekar, nav. delo, str. 115.

⁴⁸ N. Smrekar, nav. delo, str. 116.

dložila dokazov. Nadaljnja podlaga za časovno omejitev stranke glede podajanja dokaznih predlogov je predvidena v 45. členu ZUS-1, ki ureja pripravljalni postopek, usmerjen pa je v hitro in koncentrirano obravnavanje zadeve. Na podlagi prvega odstavka tega člena lahko sodnik stranki že v pripravljalni fazi upravnega spora naloži, da v postavljenem roku predloži konkretne dokaze. Dokazni predlogi, predloženi sodišču po tem roku, se zavrnejo, če bi njihova dopustitev po presoji sodišča zavlačevala rešitev spora, če stranka zamude ne opraviči zadostno in če je bila stranka poučena o posledicah zamude roka. Seveda bo tudi v teh okoliščinah ključna aktivna vloga sodnika v okviru izvajanja materialnega procesnega vodstva, ki naj stranki omogoči razumevanje relevantnosti in pomembnosti pravočasne predložitve posameznega dokaznega predloga, oziroma v primeru zamude ustrezna in logično razumna razlaga o njenem (ne)krivdnem ravnanju.

Poleg zgoraj obravnavanih pravnih podlag za časovno omejitev glede podajanja dokaznih predlogov iz ZUS-1 nekatera specialna pravila v zvezi s tem določa tudi ZPP. Glede pravočasnega podajanja dokaznih predlogov je pomembno pravilo iz pravnega postopka, po katerem lahko stranke na prvem naroku za glavno obravnavo navajajo dejstva, ki so potrebna za utemeljitev njihovih predlogov in ponudijo dokaze, ki so potrebni za ugotovitev njihovih navedb (prvi odstavek 286. člena ZPP). To so lahko dokazi, ki so bili izvedeni že v upravnem postopku, pa bi stranka uveljavljala njihovo drugačno presojo pred sodiščem, nadalje dokazi, ki so bili predlagani v upravnem postopku, pa jih organ ni izvedel, ter povsem novi dokazi, ki pa morajo izpolniti pogoje iz 52. člena ZUS-1, da stranka glede njih ni prekludirana.⁴⁹

Pomembno novost na področju prekluzij je prinesla novela ZPP-D,⁵⁰ ki daje sodniku možnost, da stranke na podlagi drugega odstavka 286. člena ZPP s konkretiziranim in usmerjenim pozivom spodbudi k izjavi o določenih dejstvih ter dopolnitvi ali predložitvi dokaznih predlogov. Na podlagi te določbe ima sodnik možnost, da stranko, ki se je v tožbi ali odgovoru na tožbo že sklicevala na posamezen dokaz, pod grožnjo prekluzije pozove k njegovi predložitvi, in sicer še pred prvim narokom za glavno obravnavo. To omejitev glede navajanja novih dejstev in dokazov je treba razlagati v povezavi s prvim odstavkom 286.a člena ZPP, na podlagi katerega lahko sodišče pred pripravljalnim narokom ali na njem, kot tudi pred ali med glavno obravnavo s pisnim pozivom ali ustno na naroku strankam naloži, da v roku, ki ga določi, med drugim predlagajo dodatne dokaze, predložijo listine, na katere so se sklicevale, pisne izjave prič ali se izjavijo o izvedenih dokazih. Pravne posledice neupoštevanja poziva so-

⁴⁹ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020. Glej tudi B. Žuber, nav. delo (2020), str. 150–151.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 45/08.

dišča so določene v petem odstavku 286.a člena ZPP, praviloma pa se kažejo v neupoštevanju vlog in listin, ki niso bile posredovane skladno s pozivom. Na podlagi določb drugega odstavka 286. člena in 286.a člena ZPP je izvajanje materialnega procesnega vodstva razširjeno na pisne faze postopka, namen prekluzij pa je tudi v tem primeru aktivirati stranke, kar pozitivno vpliva na vsebinsko pripravo zadeve, koncentracijo in pospešitev postopka.⁵¹

4.1.2. Merilo substanciranosti dokaznih predlogov

Zahteva po substanciranosti dokaznih predlogov je logična posledica povezanosti trditvenega in dokaznega bremena. Skladno s to zahtevo je stranka dolžna natančno navesti, ugotovitvi katerega pravno relevantnega dejstva je namenjen posamezen dokazni predlog. Šele na podlagi ustrezne in zadostne substanciranosti dokaznega predloga bo lahko sodišče opravilo presojo njegove potrebnosti, primernosti oziroma relevantnosti in se odločilo glede njegove izvedbe.⁵² Teorija potrjuje, da v upravnem sporu veljajo splošna pravila pravnega postopka, ki od stranke zahtevajo predložitev substanciranega dokaznega predloga.⁵³

Glede opredelitve substanciranosti dokaznih predlogov iz sodne prakse izhaja, da mora stranka v svojem dokaznem predlogu natančno, jasno in razumljivo opredeliti, katera relevantna dejanska trditev naj se s predlaganim dokazom ugotovi.⁵⁴ Presoja sodišča o pomanjkljivi substanciranosti dokaznega predloga zahteva aktivno vlogo sodnika v okviru materialnega procesnega vodstva po 285. členu ZPP.⁵⁵ Tako teorija⁵⁶ kot tudi sodna praksa⁵⁷ potrjujeta, da materialno procesno vodstvo na področju dokazovanja obsega dolžnost sodišča, da opozori stranko na neustrezno substanciranost dokaznega predloga. Pri presoji substanciranosti dokaznega predloga je treba izhajati iz tega, kaj je v

⁵¹ A. Galič, nav. delo (2009), str. 55 in 61.

⁵² Zahteva po ustrezni substanciranosti dokaznega predloga izhaja tudi iz prakse Ustavnega sodišča RS (na primer odločba Up-538/20 z dne 19. januarja 2023), Vrhovnega sodišča RS (na primer sodba X Ips 78/2013 z dne 29. maja 2014) in Upravnega sodišča RS (na primer sodba I U 1731/2013 z dne 11. novembra 2014).

⁵³ E. Kerševan, nav. delo (2020), str. 171.

⁵⁴ Sklep X Ips 220/2016 z dne 17. maja 2017, ki ga je izdal upravni oddelek Vrhovnega sodišča RS. Podobno stališče so sprejeli tudi civilni oddelek Vrhovnega sodišča RS (odločba II Ips 159/2016 z dne 13. oktobra 2016), delovno-socialni oddelek Vrhovnega sodišča RS (sodba VIII Ips 12/2014 z dne 17. junija 2014) in gospodarski oddelek Vrhovnega sodišča RS (III Ips 141/2015 z dne 18. aprila 2017).

⁵⁵ Tako tudi T. Pavčnik, nav. delo, str. 8, in Vrhovno sodišče RS v sodbi I Up 127/2022 z dne 6. julija 2022.

⁵⁶ M. Dolenc, nav. delo (2008), str. 1572. Avtor se na tem mestu sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča RS Up-312/03 z dne 15. septembra 2005.

⁵⁷ Na primer sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 34/2021 z dne 8. julija 2021.

obravnavanem postopku predmet dokazovanja; torej vsa pomembna dejstva, na katera je stranka oprla svojo odločitev in so med strankama sporna.⁵⁸ V primeru dokaznega predloga z zaslišanjem priče zahteva po substanciranosti dokaznega predloga tako ne zahteva od stranke navedbe, kaj bo priča ob zaslišanju izjavila, pojasniti pa mora, katero pravno pomembno dejstvo želi s pričanjem dokazovati in verjetnost, da bi oseba o tem vedela izpovedati. Iz sodne prakse nadalje izhaja, da substanciran dokazni predlog z zaslišanjem priče zahteva tudi pojasnilo predlagatelja dokaza, od kod predlagana priča ve o tem, kar bo povedala.⁵⁹

Sodnik je dolžan še pred sprejetjem dokaznega sklepa na glavni obravnavi stranko seznanimi s pomanjkljivostjo dokaznega predloga in ji omogočiti, da jo odpravi. Takšno ravnanje sodnika je ob nadaljnji strankini pasivnosti tudi pogoj, da lahko sodišče dokazni predlog zaradi nesubstanciranosti zavrne.⁶⁰ Glede tega vnovič opozarjamo na prvi odstavek 45. člena ZUS-1, ki daje sodniku v upravnem sporu podlago, da že v pripravljalnem postopku, torej pred izvedbo glavne obravnave, strankam naloži, da podajo dodatna pojasnila k predloženemu procesnemu gradivu oziroma da podajo dodatne dokazne predloge ali jih dopolnijo.

Glede aktivne vloge sodnika v zvezi z nesubstanciranim dokaznim predlogom se končno postavlja vprašanje, za katero kršitev sodišča gre, če sodišče stranke ne spodbudi k potrebnemu substanciranju dokaznega predloga.⁶¹ Glede neizvedbe materialnega procesnega vodstva v zvezi z opozorilom na nesubstanciranost dokaznega predloga je podana relativna kršitev določb postopka.⁶² Dožna procesna skrbnost zahteva, da stranka v primeru zavrnitve dokaznega predloga brez poziva sodišča k njegovi popravi takšno zavrnitev na podlagi prvega odstavka 286.b člena ZPP graja takoj, ko je to mogoče. Tako ravnanje strank bo po drugi strani spodbuda sodniku, da pojasni in utemelji, zakaj posamezen dokazni predlog ocenjuje za nesubstanciran, hkrati pa bo s tem strankam omogočeno, da to pomanjkljivost odpravijo.

4.1.3. Merilo konkretizacije dokaznih predlogov

Konkretizacija dokaznega predloga pomeni, da stranka jasno izkaže njegovo neposredno povezavo z obravnavano zadevo. Zadostna konkretizacija doka-

⁵⁸ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 220/2016 z dne 17. maja 2017.

⁵⁹ Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 78/2013 z dne 29. maja 2014.

⁶⁰ Tako tudi sklepa Vrhovnega sodišča RS I Up 144/2020 z dne 11. novembra 2020 in X Ips 342/2017 z dne 1. julija 2020, ter B. Žuber, nav. delo (2020), str. 31.

⁶¹ Tako tudi T. Pavčnik, nav. delo, str. 8.

⁶² Prav tam.

znega predloga je podlaga za oceno, ali je posamezni dokazni predlog relevanten in primeren dokaz za ugotovitev odločilnih dejstev v zadevi.

Merilo konkretizacije dokaznega predloga je najlažje razumeti na primerih iz prakse. Zamislimo si primer tožbenega zahtevka, s katerim tožnik zahteva plačilo določenega denarnega zneska. Toženka bo svoj ugovor, da je vtoževano terjatev že plačala, najbolj zanesljivo obranila s predloženim potrdilom o plačilu, konkretiziran dokazni predlog v zvezi s tem pa bo vseboval določeno navedbo konkretne listine, skupaj z nazivom dokumenta in številko tega, strankami, datumom in morebitnimi drugimi podatki. Pri dokazovanju z vpogledom v listine se mora torej stranka konkretno sklicevati na posamezno listino in določno navesti, katera dejstva naj se z branjem te listine ugotovijo. Zgolj navedba, naj sodišče vpogleda v listine, je presplošna in ne zadosti zahtevi po ustrezno konkretiziranem dokaznem predlogu.⁶³ Enako velja tudi glede izvajanja dokazov z listinami upravnega spisa. V zvezi s tem je Vrhovno sodišče zavzelo stališče, da čeprav je upravni spis procesno gradivo, ki ga je zbrala ena od strank upravnega spora, se sodišče brez konkretnih navedb in ustreznih dokaznih predlogov strank v postopku ni dolžno seznaniti z njegovo vsebino. Prav zaradi zahteve po konkretizaciji dokaznega predloga je stranka dolžna v dokaznem predlogu za izvedbo listin določno navesti, katere listine iz upravnega spisa naj se vpogledajo, saj zgolj posplošeno sklicovanje na listine v upravnem spisu ne zadošča.⁶⁴ Pri dokazovanju z izvedencem bo stranka zadostila zahtevi po konkretizaciji dokaznega predloga, če bo določno navedla, izvedenca katere stroke predlaga in katera konkretna sporna dejstva naj se z izvedbo tega dokaza ugotovijo.

Če dokazni predlog ni konkretiziran ali ni ustrezno konkretiziran, mora sodišče stranko na to pomanjkljivost opozoriti in ji omogočiti njeno odpravo, tako kot to velja v primeru neustrezno substanciranega dokaznega predloga.⁶⁵ V nekaterih primerih ima sodnik celo izrecno zakonsko pooblastilo, da stranki naloži konkretizacijo dokaznega predloga.⁶⁶

⁶³ Prim. sodbo Vrhovnega sodišča RS II Ips 279/2009 z dne 9. septembra 2010 in sodbo Upravnega sodišča RS I U 623/2020 z dne 30. junija 2020.

⁶⁴ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 18/2019 z dne 20. maja 2020.

⁶⁵ Tako tudi B. Žuber, nav. delo (2020), str. 31.

⁶⁶ Na podlagi četrtega odstavka 226. člena ZPP lahko sodnik stranki naloži, da iz obsežne listinske dokumentacije sama povzame pisni povzetek najbolj bistvenih navedb in podatkov v priloženih listinah, vključno z navedbo strani, na katerih so te navedbe oziroma podatki v predloženi dokumentaciji.

4.1.4. Merilo popolnosti dokaznih predlogov

Posamezen dokazni predlog je popoln, če vsebuje vse zakonsko predpisane sestavine. V zvezi s tem je od strank utemeljeno pričakovati ustrezno procesno skrbnost, kar velja še zlasti v primerih, ko jih v postopku zastopajo kvalificirani pravni pooblaščenči.

Tipična zakonska določba, ki opredeljuje elemente popolnega dokaznega predloga, je 236. člen ZPP. Skladno s to določbo bo dokazni predlog za zaslišanje priče popoln, če bo stranka navedla ime, priimek in prebivališče oziroma zaposlitev osebe, ki se predlaga za pričo. Skladno s to določbo mora predlagatelj navesti tudi, o čem naj oseba priča. Slednje je tesno povezano z merilom substanciranosti dokaznega predloga.

Iz sodne prakse civilnega oddelka Vrhovnega sodišča izhajajo, da se dokazni predlog z zaslišanjem priče lahko zavrne tudi zaradi nepopolnosti podatkov, ki so potrebni za njeno identifikacijo in vročitev vabila.⁶⁷ Menimo, da to stališče kljub spremenjenemu razmerju med ZPP in ZUS-1 v upravnem sporu ni uporabljivo. Glede na razvoj upravnosodne prakse in poudarjen pomen materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu je namreč mogoče pričakovati, da bo sodišče v primeru nepopolnega dokaznega predloga ravnalo tako kot v primeru nesustanciranega ali nekonkretiziranega dokaznega predloga in predlagatelja zlasti pozvalo na popravilo. Šele če predlagatelj dokaznega predloga ne bi ustrezno popravil, bi sodišče lahko tak dokazni predlog lahko zavrnilo.

4.2. Materialna merila presoje dopustnosti dokaznih predlogov

4.2.1. Merilo relevantnosti dokaznih predlogov

Merilo relevantnosti je eno najpomembnejših vsebinskih meril za presojo dopustitve dokaznega predloga, ki se mu tudi v praksi namenja precej pozornosti. Pri relevantnosti dokaznega predloga sodišče presoja, ali je dokaz namenjen ugotavljanju pravno relevantnih dejstev. To merilo torej preprečuje, da bi se v postopku izvajali dokazi za ugotavljanje dejstev, ki za odločitev v zadevi niso pravno odločilna.⁶⁸

⁶⁷ Glej na primer sodbo Vrhovnega sodišča RS II Ips 56/2006 z dne 20. marca 2008, v kateri je sodišče pojasnilo, da se stranka v konkretni zadevi ni sklicevala na nobeno oviro, ki bi ji preprečevala, da sodišču sporoči popoln dokazni predlog, prav tako ni zaprosila za rok za dopolnitev dokaznega predloga, zato sodišču v taki procesni situaciji ni bilo treba dati stranki dodatnega roka in ji s tem omogočiti, da sodišču naknadno sporoči naslov predlagane priče. Glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča RS II Ips 195/2007 z dne 12. aprila 2007.

⁶⁸ Iz Ustave ne izhaja dolžnost sodišča za izvedbo vseh predlaganih dokazov, predvsem pa sodišče ni dolžno izvesti nerelevantnih dokazov. O tem glej odločbo Ustavnega sodišča RS Up-12/97 z dne 25. marca 1999.

Vprašanje relevantnosti dokaznega predloga se logično povezuje z vprašanjem pravne relevantnosti posameznega dejstva v konkretni zadevi. V zvezi s tem mora sodnik stranki po potrebi pomagati do spoznanja, katera dejstva so glede na relevantna pravna pravila v zadevi odločilna in so podlaga za odločanje sodišča. Le tako bo lahko stranka zadostila svojemu trditvenemu in dokaznemu bremenu ter sodišču predlagala izvedbo relevantnih dokazov. Kot je bilo že zgoraj navedeno, mora stranka dokazni predlog zadostno substancirati, kar pomeni, da mora natančno pojasniti, ugotovitvi kateremu zatrjevanemu dejstvu služi dokaz. Hkrati mora tudi pojasniti, zakaj je konkretni dokaz pravno relevanten.

Del teorije relevantne dokaze ločuje na pravno relevantne in dejansko relevantne.⁶⁹ Pri tem se pravna relevantnost nanaša na dokaze, ki jih pravna norma šteje za relevantne, dejanska relevantnost pa je povezava med predlaganim dokazom in naravnim dogodkom, ki je podlaga za odločitev.⁷⁰ Po tem stališču sodnik presoja pravno relevantnost dokaznega predloga glede na pravno odločbo, ki je podlaga za odločitev v konkretni zadevi, dejanska relevantnost pa se nanaša na vprašanje povezanosti med predlaganim dokazom in relevantnim dejanskim stanjem v zadevi. Ker se presoja relevantnosti dokaznih predlogov logično presoja ob upoštevanju tako pravnih kot tudi dejanskih relevantnih okoliščin v zadevi, prikazani razmejitvi v praksi ni mogoče pripisati večje teže.

Iz ustavnosodne prakse izhaja, da je ustavno sprejemljiv razlog za zavrnitev dokaznega predloga tudi to, da poskuša stranka z dokazom dokazati dejstva, ki jih je zatrjevala pavšalno oziroma presplošno.⁷¹ Ker so presplošno zatrjevana dejstva dejansko nerelevantna oziroma nanje sodišče v konkretni zadevi ne sme opreti svoje odločitve, je utemeljeno pričakovati, da bo tudi dokazni predlog, namenjen dokazovanju takih presplošnih in zato nerelevantnih dejstev, v praksi sodišč ocenjen kot nerelevanten. Po drugi strani pa je zavrnitev takega dokaza tudi po stališču Ustavnega sodišča ustavno dopustna že zato, ker izvedba tega dokaza na končno odločitev sodišča v zadevi ne bi mogla vplivati.⁷²

Oprelitev nerelevantnega dokaza je v praksi Vrhovnega sodišča jasna; konkretni dokaz je nerelevanten zato, ker dejstvo, ki naj bi ga dokazoval, za odločitev ni pravno odločilno.⁷³ Vrhovno sodišče v skupino nerelevantnih dokaznih predlogov uvršča tudi primere, ko bi se z izvedenim dokazom kot resnično potrdilo tisto, kar je stranka sicer želela dokazati, pa to kljub vsemu ne bi moglo

⁶⁹ L. Varanelli, nav. delo, str. 13.

⁷⁰ Prav tam, str. 13–14.

⁷¹ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-858/20 z dne 24. novembra 2022.

⁷² O tem glej odločbo Ustavnega sodišča RS Up-184/16 z dne 11. julija 2017.

⁷³ Sklepi Vrhovnega sodišča RS X Ips 220/2016 z dne 17. maja 2017, X Ips 472/2014 z dne 20. januarja 2016 in I Up 460/2011 z dne 29. septembra 2011.

vplivati *na* ugotavljanje upoštevni in odločilni dejstev in s tem na drugačno odločitev v sporu.⁷⁴

4.2.2. Merilo potrebnosti dokaznih predlogov

Dokazni predlog bo največkrat nepotreben, če se predlaga izvedba dokaza za ugotovitev dejstva, ki je že dokazano. Dokazni predlog bo nepotreben tudi, če bo predlagan za dokazovanje nekega dejstva, ki predpostavlja obstoj drugega dejstva, za katerega pa sodišče ugotovi, da ne obstaja (na primer dokazovanje vrste in višine škode, ki naj bi nastala iz domnevno storjenih napak pri delu, pri čemer bi sodišče že pred tem ugotovilo, da stranki ni uspelo dokazati, da bi imelo izvršeno delo napake).

Glede nepotrebne dokaznega predloga se je izreklo v več primerih tudi Vrhovno sodišče. Kot nepotreben dokazni predlog je ocenilo dokaz z izvedencem, ki naj bi ugotovil intenziteto hrupa, ustreznost zvočne izolacije in druge zatrjevane okoliščine, ki se nanašajo na stanovanje tožencev, saj v postopku ni bilo ugotovljeno, da bi se iz stanovanja tožencev širil hrup.⁷⁵ Potrdilo je tudi, da lahko sodišče zavrne dokazni predlog kot nepotreben, če je dejstvo, ki naj bi se ugotavljalo s tem dokazom, že ugotovljeno z drugimi izvedenimi dokazi.⁷⁶ Ključen poudarek Vrhovnega sodišča je na stališču, da je dokaz nepotreben, če je dejstvo, ki naj bi se z dokazom dokazovalo, že dokazano.⁷⁷

4.2.3. Merilo primernosti dokaznih predlogov

Dokazni predlog se lahko zavrne tudi zaradi neprimernosti, pri čemer je taka omejitev pravice do izvedbe dokazov utemeljena na zagotavljanju učinkovitosti, pospešitve in ekonomičnosti postopka.⁷⁸ O neprimernem dokaznem predlogu govorimo, če z njim relevantnega dejstva ni mogoče ugotoviti. Tak primer je, če se za ugotovitev nekega dejstva predlaga zaslišanje priče, to dejstvo pa je zaradi posebnih strokovnih znanj mogoče ugotoviti le s pomočjo

⁷⁴ Sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 9/2021 z dne 22. februarja 2023 in X Ips 7/2020 z dne 10. junija 2020.

⁷⁵ Sodba Vrhovnega sodišča RS II Ips 169/2018 z dne 8. avgusta 2019.

⁷⁶ Sklep Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 4/2018 z dne 15. maja 2018. V tej zadevi je Vrhovno sodišče pojasnilo, da bi argument, da je zaslišanje priče nepotrebno glede na konkretno pisno izjavo in preostale dokaze, lahko prišel v poštev le, če bi bilo s temi dokazi že ugotovljeno tisto, kar je stranka želela dokazati z zaslišanjem navedene priče.

⁷⁷ Na primer sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 295/2016 z dne 8. marca 2017 in X Ips 200/2016 z dne 10. oktobra 2018.

⁷⁸ A. Galič, nav. delo (2011), str. 285; in A. Galič, nav. delo (2004), str. 287–288.

ustreznega izvedenca. Neprimeren je tudi dokazni predlog za zaslišanje neke osebe kot prič, čeprav ta o pomembnem dogodku sploh ne more nič vedeti.⁷⁹

Tako Ustavno sodišče kot tudi Vrhovno sodišče poudarjata, da se presoja primernosti dokaznega predloga ne sme pretvoriti v vnaprejšnjo dokazno oceno oziroma v zavrnitev dokaza, ker naj bi bila njegova dokazna vrednost pomanjkljiva.⁸⁰ Iz novejše sodne prakse Vrhovnega sodišča izhaja stališče, da dokaz z zaslišanjem prič ni neprimeren zgolj zato, ker je kakšen drug dokaz (na primer listinski) primernejši. V zvezi s tem je sodišče v vsakem konkretnem primeru dolžno opraviti razumno presojo, ali je mogoče s predlaganim dokazom ugotoviti zatrjevana pravno relevantna dejstva ali ne. Vrhovno sodišče ob tem poudarja, da je zavrnitev dokaza kot neprimerne, češ da so drugi primernejši, le izjemoma sprejemljiva, če sodišče izčrpno in prepričljivo argumentira, zakaj predlagani dokaz ne bi vplival na odločitev, pri tem pa izhaja iz predpostavke, da bi ta dokaz uspel dokazati zatrjevano dejstvo, sodišče pa bi kljub temu glede na preostala ugotovljena dejstva in prepričljivost preostalih dokazov odločilo enako.⁸¹

Opozoriti je treba še na stališče Vrhovnega sodišča o tem, da dokaznega predloga za zaslišanje prič ni mogoče oceniti za neprimerne za ugotavljanje (edinega relevantnega) dejstva, ali je revident pred inšpiciranim obdobjem res prejel denarni znesek kot kupnino za nepremičnino, ki je bil vštet v njegovo davčno osnovo), čeprav so posli v zvezi s pridobitvijo lastninske pravice na nepremičnini sicer oblični.⁸² Po presoji Vrhovnega sodišča so poleg listinskih dokazov dopustna tudi vsa druga sredstva, kar je posebej pomembno upoštevati v primeru, ko gre za obdavčitev fizične osebe.

Zavrnitev dokaza zaradi njegove neprimernosti je torej lahko upravičena, vendar pa je zaradi težavnosti te presoje sodišče dolžno razumno in jasno obrazložiti razloge za zavrnitev takega dokaznega predloga, da s tem ne bo prišlo do nedovoljene vnaprejšnje dokazne ocene.

4.2.4. Merilo nemogočih dokaznih predlogov

O nemogočem dokaznem predlogu govorimo, ko obstajajo objektivni razlogi, zaradi katerih dokaza dejansko ni mogoče izvesti. Tak primer je predlaganje dokaza z ogledom nepremičnine, ki je na območju, ki je zaradi naravne nesreče nedostopno, ali pa predlaganje dokaza z zaslišanjem prič, ki je nedavno

⁷⁹ A. Galič, nav. delo (2011), str. 285; in A. Galič, nav. delo (2004), str. 288.

⁸⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-964/16 z dne 9. januarja 2020 in sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 472/2014 z dne 20. januarja 2016.

⁸¹ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 9/2021 z dne 22. februarja 2023.

⁸² Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 246/2017 z dne 18. decembra 2019. Glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 181/2013 z dne 19. decembra 2014.

preminula. Izvedba dokaza ne bo mogoča tudi v primeru, ko se stranka kljub pravilnemu vabljenju brez opravičljivega razloga obravnave ne bo udeležila. Velja namreč, da lahko sodišče, če se stranka sodnemu vabilu na zaslišanje ne odzove, zasliši samo eno stranko oziroma njenega zakonitega zastopnika (drugi odstavek 258. člena ZPP). S tem ko se torej stranka sodnemu vabilu na zaslišanje ne odzove (ob pogoju izkazanega pravilnega vabljenja in ob odsotnosti opravičljivega razloga za neudeležbo na obravnavi), nastopi razlog za zavrnitev dokaznega predloga za zaslišanje stranke, saj izvedba tega dokaza dejansko ni mogoča.

Vrhovno sodišče se je v svoji praksi srečalo s situacijo, ko je stranka predlagala izvedbo dokaza z zaslišanjem priče, Upravno sodišče pa je ob ugotovljenem zdravstvenem stanju priče ocenilo, da je izvedba dokaza vsaj neprimerna, če ne celo nemogoča.⁸³ Vrhovno sodišče je presodilo, da je tak zaključek Upravnega sodišča prenapljen in pomeni poseg v pravico stranke do enakega varstva pravic (22. člen Ustave). Preden je Upravno sodišče zavrnilo dokazni predlog kot nemogoč, bi moralo stranki, ki nosi procesno dokazno breme, najprej določiti primeren rok, do katerega bo čakalo na izvedbo dokaza (219. člen ZPP), ali pa stranko vsaj pozvati k predložitvi pisne in podpisane izjave predlagane priče o dejstvih, o katerih bi priča lahko izpovedala na naroku (236.a člen ZPP). Glede predlaganih dokazov, ki jih ne bi bilo mogoče izvesti v razumnem roku, tudi teorija opozarja, da bi lahko stranka s takimi predlogi onemogočila (ali vsaj bistveno otežila in zavlekla) sodno varstvo.⁸⁴

4.3. Dokazi, pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Presoja dopustnosti izvedbe dokazov, pridobljenih s kršitvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v odsotnosti posebnih zakonskih pravil predpostavlja skrbno tehtanje med ustavno varovano dobrino posameznika, v katero je bilo poseženo s pridobivanjem dokaza (na primer poseg v zasebnost s tajnim prisluškovanjem), in pravico stranke do dokaza kot ustavnega procesnega jamstva. Iz nemške sodne prakse izhaja, da izvedbe dokaza, pridobljenega s kršitvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ni mogoče absolutno izključiti, niti ni mogoče reči, da bo izvedba takega dokaza vselej dopustna, v načelu pa bo treba dati prednost ustavno varovani pravici, v katero je bilo s pridobljenim dokazom poseženo.⁸⁵ ESČP glede uporabe teh dokazov ugotavlja, da EKČP nima nobene splošne določbe o tem, zato ureditev, ki omogoča uporabo take-

⁸³ Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 246/2017 z dne 18. decembra 2019.

⁸⁴ J. Zobec, nav. delo (2006), str. 407.

⁸⁵ A. Galič, nav. delo (2005), str. 57. Glej na tem mestu citirano odločbo nemškega ustavnega sodišča.

ga dokaza, na splošno ni prepovedana.⁸⁶ V praksi naših sodišč se o dopustnosti dokazov, pridobljenih s kršitvijo človekovih pravic in svoboščin, odloča na podlagi tehtanja pravic in strogega testa sorazmernosti.⁸⁷ Če sodišče presodi, da varovana pravica, v katero je bilo poseženo s pridobivanjem dokaza, prevlada nad pravico do dokaza, bo dokazni predlog zavrnilo, v nasprotnem primeru pa ga bo izvedlo. Teorija poudarja, da sodišča pri tehtanju pravic upoštevajo številne okoliščine, med njimi pa imajo še poseben pomen seznanjenost z dejstvom, da se zbira dokazno gradivo, vsebina pogovora (ali je pogovor intimne ali poslovne narave) in upravičenost pričakovanja zasebnosti.⁸⁸

V nadaljevanju so predstavljeni izbrani primeri iz sodne prakse, ki prikazujejo način odločanja o izvedbi dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic in svoboščin, zavzeta stališča pa so uporabljiva tudi pri odločanju v upravnem sporu. Ustavno sodišče je v odločbi Up-472/02 z dne 7. oktobra 2004 ugotovilo, da pomeni dokaz s posnetkom telefonskega pogovora, za katerega stranka ni vedela, da se snema in da ga hkrati posluša tudi pooblaščenec druge stranke, poseg v izključno pravico osebe, da sama razpolaga s svojo besedo oziroma z glasom.⁸⁹ Navedlo je, da je izvedba dokazov, pridobljenih s kršitvijo človekovih pravic, dopustna le v primeru posebej utemeljenih okoliščin in ob dodatnem pogoju, da ima izvedba takega dokaza v okoliščinah konkretnega primera poseben pomen. V odločbi U-I-136/07 z dne 10. septembra 2009 je Ustavno sodišče presodilo, da je 33.a člen Zakona o javnih uslužbencih (ZJU),⁹⁰ ki omogoča delodajalcu izvajanje nadzora⁹¹ nad s predpisi skladnim izvrševanjem pravice do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe oziroma pravice do povračila stroškov prevoza na delo in z dela, skladen z Ustavo. Pojasnilo je, da lahko z izvajanjem nadzora po navedeni določbi, s katerim se za ugotovitev dejanskega stanja pooblasti javnega uslužbenca oziroma detektiva, pride do posega v zasebnost posameznikov oziroma v pravico do osebnega dostojanstva (34., 35. in 38. člen Ustave), vendar pa je izvajanje takega nadzora primeren ukrep za doseg zasledovanega ustavno dopustnega cilja.

V odločbi Up-1134/18 z dne 12. maja 2022 je Ustavno sodišče presojalo uporabo spornih dokaznih sredstev v delovnopravnem sporu, v katerem je tožnica

⁸⁶ R. Zagradišnik, nav. delo, pril., str. VI.

⁸⁷ K. Drnovšek, nav. delo, str. 129.

⁸⁸ Prav tam, str. 132 in 133.

⁸⁹ Ustavno sodišče se je pri tem sklicevalo na nemško, avstrijsko in švicarsko sodno prakso. Glej v navedeni odločbi Ustavnega sodišča citirane konkretne odločbe tujih sodišč pod op. št. 5. Več o tej odločbi (tudi s primerjalnopravnega vidika) glej v prispevku R. Zagradišnik, nav. delo, pril., str. VI–VIII.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 56/02 in nasl.

⁹¹ Gre za pridobivanje informacij o zlorabah pravic iz delovnega razmerja oziroma dokazov, ki se lahko pozneje uporabijo v morebitnih nadaljnjih (sodnih) postopkih.

zahtevala ugotovitev nezakonitosti izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi.⁹² Tožnica je zatrjevala, da naj bi bila v postopku pred delodajalcem in v sodnem postopku uporabljena nedovoljena dokazna sredstva (prikrito snemanje, past z označenimi bankovci, osebna preiskava), s čimer naj bi ji bili kršeni ustavna pravica do zasebnosti na delovnem mestu kot del pravice do zasebnosti (35. člen Ustave) ter ustavna pravica do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave). Ustavno sodišče je presodilo, da je resnost ponavljajočih se kršitev v okoliščinah obravnavanega primera pretehtala nad posegom v pravico do zasebnosti na delovnem mestu, poseg ni bil čezmeren in zato do kršitev ustavnih pravic v obravnavani zadevi ni prišlo.

Upravni oddelek Vrhovnega sodišča se je z vprašanjem dokazov, ki naj ne bi bili pridobljeni zakonito, do zdaj soočil le v eni zadevi, v kateri je sodišče obravnavalo sporen izračun prometnega davka, ki ga je morala tožnica po opravljenem inšpekcijskem pregledu plačati za določeno dejavnost, ki jo je opravljala kot davčna zavezanka.⁹³ Sporni dokazi oziroma listine, ki so v obravnavani zadevi bili podlaga za izpodbijani izračun prometnega davka, so bili zaseženi pri hišni preiskavi v predkazenskem postopku in so bili torej pridobljeni v prostorih, ki jih oseba, na katero se je odredba o hišni preiskavi glasila, ni uporabljala. Vrhovno sodišče je navedlo, da obveznost plačevanja javnopravnih dajatev ustreza standardu obstoja posebej utemeljenih okoliščin, pri katerem je izvedba dokaza, pridobljenega s kršitvijo ustavne pravice, dopustna.⁹⁴

Dopustnost izvedbe dokazov, pridobljenih s kršitvijo človekovih pravic in svoboščin, v upravnem sporu je tesno povezana z vprašanjem dopustnosti izvedbe takih dokazov v upravnem postopku. ZUP kot temeljni izhodišči za ugotavljanje dejanskega stanja določa načelo materialne resnice in načelo proste presoje dokazov. ZUP ne določa meril za presojo dopustnosti dokaznih predlogov, prav tako pa tudi ne posebnih formalnih pravil, ki bi določala, da se sme neko dejstvo dokazovati le z določenimi dokazi, kar pomeni, da se kot dokaz lahko uporabi vse, kar je primerno za ugotovitev dejanskega stanja.⁹⁵ Izhodišče, ki dopušča uporabo vseh dokazov, z izjemo dokazov, ki jih ZUP izrecno

⁹² Tožnici je bilo v izredni odpovedi očitano, da naj bi med opravljanjem dela neupravičeno posegla v zasebni prostor varovanca, tako da naj bi brez pooblastila oziroma soglasja odprla predal nočne omarice varovanca in vanj pogledala, kar naj bi bilo zaposlenim prepovedano, ter iz njega vzela 20 evrov v tuji lasti in si jih protipravno prilastila. Navedeno naj bi bilo ugotovljeno na podlagi namestitve snemalne naprave in pasti z označenimi bankovci v varovančevem predalu.

⁹³ Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 114/2004 z dne 21. maja 2009.

⁹⁴ O kritiki tega stališča v smislu, da je njegova uporabljivost odvisna od okoliščin konkretnega primera, glej B. Žuber, nav. delo (2020), str. 32.

⁹⁵ R. Pirnat, nav. delo, str. 209.

izključuje,⁹⁶ in določenih dokaznih prepovedi,⁹⁷ je lahko v primeru preozke pravne razlage problematično z vidika uporabe dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo ustavno varovanih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.⁹⁸ Deloma je v tem oziru uporabljiva peta točka prvega odstavka 279. člena ZUP, po kateri se odločba lahko izreče za nično, če je bila izdana kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, posebnega primera izsiljevanja ali drugega nedovoljenega dejanja. Vendar pa tudi ta določba ne ureja ravnanja organa pred izdajo upravne odločbe v položaju, ko mora ta odločiti glede uporabe oziroma morebitne zavrnitve nedovoljeno pridobljenega dokaza, temveč določa zgolj sankcijo ničnosti potem, ko je odločba že izdana.

Do ekskluzije dokazov v upravnem postopku se v sodni praksi za zdaj opredeljuje le sodba Upravnega sodišča U 2154/2002 z dne 13. novembra 2003. V tej zadevi je Upravno sodišče potrdilo, da niti ZUP niti Zakon o davčnem postopku (ZDavP)⁹⁹ ekskluzije dokazov ne urejata. Zapisalo je, da bi bila tožnikova zahteva po ekskluziji v opravljeni hišni preiskavi zaseženih in v davčnem postopku uporabljenih *dokazov* zaradi njihove potencialne ustavnopravne spornosti morda lahko utemeljena le, če bi že v času odločanja o zadevi bile izkazane okoliščine, ki so podlaga za uporabo izrednih pravnih sredstev po določbah ZUP in ZDavP. Moralo bi biti torej izkazano, da je policija z zasegom spornih listin v opravljeni preiskavi kršila kakšno ustavno pravico z dejanjem, ki ima znake kaznivega dejanja. Iz sodbe je razvidno, da je sodišče pri presoji upoštevalo specifike konkretne zadeve, hkrati pa ni mogoče spregledati precejšnje zadržanosti sodišča, s čimer je bila vsaj posredno zamujena priložnost za bolj aktivističen razvoj upravnosodne prakse z vidika varstva ustavnih pravic v dokaznem postopku.

Glede na pojasnjeno je treba podpreti prihodnji razvoj v smeri, da se tudi na področju dokazovanja v upravnem postopku uveljavi stališče, da mora biti odločitev o izvedbi dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic in svoboščin, sprejeta na podlagi skrbnega tehtanja med dolžnostjo zavarovanja dobrin v javnem interesu in varstvom posameznika pred nedopustnimi posegi oziroma morebitnimi kršitvami ustavnih pravic.¹⁰⁰ *De lege ferenda* bi bilo smi-

⁹⁶ Primeroma lahko navedemo drugi odstavek 181. člena ZUP, iz katerega izhaja, da kot priča ne more nastopati v postopku udeležena uradna oseba.

⁹⁷ Primeroma lahko navedemo peti odstavek 185. člena ZUP, ki prepoveduje postavljanje kapcioznih in sugestivnih vprašanj pričam – torej takih, v katerih je že vsebovano, kako je treba nanje odgovoriti, in takih, ki izhajajo iz predpostavke, da je priča že povedala nekaj, česar še ni povedala.

⁹⁸ Za ponazoritev si je mogoče zamisliti dilemo inšpekcijskega organa, ki se sooči z listinskimi dokazi, zaseženimi pri nezakonitem policijskem pregledu posameznika.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 18/96 in nasl.

¹⁰⁰ Tako tudi R. Pirnat, nav. delo, str. 210; in T. Melart, nav. delo, str. 21.

selno premisliti tudi o zakonski določitvi temeljnih izhodišč presoje izvedbe dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic in svoboščin.

Na aktualnost problematike uporabe dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v posebnih upravnih postopkih, kaže tudi nedavno sprejeta novela ZFU-B,¹⁰¹ s katero je bil v Zakon o finančni upravi (ZFU)¹⁰² dodan nov 18.a člen, ki se nanaša na uporabo tehničnih pripomočkov za pridobivanje podatkov o položaju in gibanju blaga.¹⁰³ Kot izhaja iz predloga novele ZFU-B, naj bi bila Finančni upravi dana možnost uporabe sledilnih naprav, ki uporabljajo globalni sistem pozicioniranja za ugotavljanje položaja in gibanja blaga, potrebna zato, ker v praksi pošiljke pogosto zamenjajo prevozno sredstvo, vmes se spremenijo dokumenti in se za blagom izgubi vsaka sled.¹⁰⁴ Da je taka ureditev lahko sporna z vidika varovanja ustavno zajamčenih pravic posameznika, je bilo znano že ob pripravi predloga ZFU-B, saj iz obrazložitve predloga v zvezi z 18.a členom ZFU izhaja, da so zakonsko predvidene dodatne varovalke, ki zagotavljajo, da se bo ukrep uporabljal v najmanjši možni meri in na način, ki preprečuje posege v zasebnost posameznika.¹⁰⁵ Že pred sprejetjem novele ZFU-B je stroka navajala, da je lahko določba o možnosti uporabe sredstev za tajno sledenje zgolj na podlagi odločitve predstojnika Finančne uprave, in torej brez izdaje konkretne sodne odločbe v zvezi s tem, sporna z vidika varovanja temeljnih ustavnoprosesnih jamstev.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je glede 18.a člena ZFU na Ustavno sodišče vložil zahtevo za oceno ustavnosti. Ustavno sodišče je sklenilo, da se izvrševanje navedene določbe do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži.¹⁰⁶ Pojasnilo je, da pomeni prikrito sledenje lokaciji prevoznih sredstev in s tem možnosti sledenja tudi določenim ali vsaj določljivim osebam, povezanim

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 14/23.

¹⁰² Uradni list RS, št. 25/14 in nasl.

¹⁰³ Kot izhaja iz 11. člena ZFU, so naloge Finančne uprave med drugim po eni strani odmera in obračun obveznih dajatev ter carinjenje blaga, po drugi strani pa finančni nadzor in finančna preiskava ter odločanje v upravnih postopkih po predpisih, za izvajanje katerih je pristojna Finančna uprava. Široko opredeljena pooblastila Finančne uprave, da z določenimi metodami in ukrepi nadzoruje izvajanje aktivnosti oziroma izpolnjevanje obveznosti zavezancev na številnih področjih po predpisih, ki jih nadzoruje, je lahko problematično že samo po sebi. Na to kaže 14. člen ZFU, iz katerega med drugim izhaja, da je uradna oseba pri opravljanju nalog finančne uprave med drugim pooblaščen tudi za uporabo tehničnih pripomočkov za fotografiranje ali snemanje in sledilne naprave, ki uporabljajo sledilni sistem pozicioniranja.

¹⁰⁴ Predlog ZFU-B, EVA:2022-1611-0086, str. 13. Besedilo je dostopno na portalu Tax-Fin-Lex: <<https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=7c3e91f2-0384-442b-ae30-0461ea46c4ff&qh=zfu-b>> (3. 11. 2023).

¹⁰⁵ Prav tam, str. 14.

¹⁰⁶ Sklep Ustavnega sodišča RS U-I-33/23 z dne 19. aprila 2023.

s tovorom na prevoznem ali prenosnem sredstvu, poleg zbiranja podatkov o njih – kar je že samo po sebi poseg v pravico do varstva osebnih podatkov – tudi nevarnost, da se državni organ seznani z lokacijo in gibanjem teh oseb in s tem s podrobnostmi iz njihovega zasebnega življenja. Bistven ob tem je tudi poudarek Ustavnega sodišča, da pomeni možnost uporabe pooblastila, ki se izvaja na prikrit način (saj osebe, ki so povezane s tovorom v prevoznem ali prenosnem sredstvu, ki se mu sledi, zanj ne vedo), hkrati možnost nastanka takih škodljivih posledic, ki segajo v same temelje zakonitosti delovanja državnih organov.

5. PRESOJA DOKAZNIH PREDLOGOV PRI ODLOČANJU O IZDAJI ZAČASNE ODREDBE

Začasna odredba je časovno omejeno sredstvo zavarovanja. Svoj namen lahko doseže, če je izdana v hitrem postopku, kar ima v upravnem sporu zaradi nesuspendivnega učinka tožbe še poseben pomen.¹⁰⁷ Teorija poudarja, da namen začasnih odredb ni spreminjanje učinka tožbe in pravnih sredstev v upravnem sporu, temveč gre za zakonsko predviden poseg v izvrševanje izpodbijanega akta ob presoji relevantnih posebnosti konkretnega primera.¹⁰⁸

Če se pokaže potreba po začasnem zadržanju izvršitve konkretnega upravnega akta oziroma po začasni ureditvi stanja do pravnomočne odločite sodišča v zadevi, 32. člen ZUS-1 predvideva možnost izdaje začasne odredbe. Po drugem odstavku 32. člena ZUS-1 lahko sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta tožniku prizadela težko popravljiva škoda. V tem primeru sodišče izda tako imenovano odložitveno ali nepravo začasno odredbo. Ta oblika začasnih odredb je namenjena zadržanju izvršitve aktov, ki vsebujejo obveznost, ki bi jo bilo treba na njihovi podlagi izvršiti.¹⁰⁹ Na podlagi tretjega odstavka 32. člena ZUS-1 lahko tožnik zahteva tudi izdajo ureditvene ali prave začasne odredbe. S to obliko začasne odredbe sodišče zlasti pri trajajočih pravnih razmerjih začasno uredi stanje glede na sporno pravno razmerje in odloči o vzajemnih pravicah ter obveznostih med tožnikom in tožencem do pravnomočne (konč-

¹⁰⁷ Vrhovno sodišče je v zvezi s tem v odločbah I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022 in I Up 96/2022 z dne 8. junija 2022 navedlo, da je instrukcijski rok, ki ga določa ZUS-1 v petem odstavku 32. člena, predpisan v korist predlagatelja začasne odredbe. Zagotovitev zakonitosti postopka pa je lahko razlog za prekoračitev tega roka.

¹⁰⁸ E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 557–558. Tako izhaja na primer tudi iz sklepa Vrhovnega sodišča RS I Up 60/2019 z dne 10. aprila 2019 in sklepa Upravnega sodišča RS II U 243/2021 z dne 8. septembra 2021.

¹⁰⁹ E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 559.

ne) odločitve sodišča.¹¹⁰ Sodišče lahko na podlagi tretjega odstavka 66. člena ZUS-1 začasno odredbo izda tudi po uradni dolžnosti. Ta možnost sodišča se nanaša izključno na subsidiarne upravne spore in je v praksi izjemno redka.¹¹¹ Tudi v revizijskem postopku lahko Vrhovno sodišče na podlagi drugega odstavka 84. člena ZUS-1 na zahtevo revidenta izda odložitveno ali ureditveno začasno odredbo do odločitve o reviziji. Zakonsko ureditev izdaje začasnih odredb v upravnem sporu dopolnjuje še drugi odstavek 102. člena ZUS-1, ki v zvezi z izdanimi začasnimi odredbami po tretjem odstavku 32. člena ZUS-1 in tretjem odstavku 66. člena ZUS-1 napotuje na določbe ZIZ.

Tožniku je v postopku izdaje začasne odredbe naloženo trditveno in dokazno breme. To pomeni, da mora že v sami zahtevi določno navesti vsa pravno relevantna dejstva (čeprav so ta v praksi pogosto nejasna), na podlagi katerih utemeljuje potrebo po izdaji začasne odredbe, in za ta dejstva predlagati ustrezne dokaze.

Temeljni vsebinski pogoj, ki mora biti izpolnjen za izdajo začasne odredbe v upravnem sporu, je verjetnost nastanka težko popravljive škode.¹¹² Sodna praksa je v preteklosti pojem težko popravljive škode razlagala razmeroma strogo.¹¹³ Tako na primer iz sklepa Vrhovnega sodišča I Up 257/2016 z dne 29. septembra 2016 izhaja, da je treba pri presoji škode iz 32. člena ZUS-1 upoštevati naravo začasne odredbe kot nujnega začasnega ukrepa za preprečitev nastanka tiste škode, ki tožniku neposredno grozi že med samim sodnim postopkom in zaradi katere bi morebitni uspeh s tožbo zanj ostal brez pomena. Kot težko popravljivo škodo po 32. členu ZUS-1 je v konkretnem primeru opredelilo poseg v opravljanje dejavnosti, ki bi tožnika pomembno prizadel, prav tako pa tudi stečaj gospodarske družbe. Pred uveljavitvijo novele ZPP-E je sodna praksa zavzemala stališče, da stranka v postopku izdaje začasne odredbe od sodišča ne more pričakovati izvajanja materialnega procesnega vodstva.¹¹⁴ Po drugi strani se je v teoriji pojavilo stališče, da lahko v upravnem sporu tudi v postopku izdaje začasne odredbe nastopi dolžnost sodišča po izvedbi materialnega pro-

¹¹⁰ Prav tam.

¹¹¹ Iz sodne prakse izhaja, da je bila na tej podlagi izdana ena sama začasna odredba, in sicer gre za sodbo in sklep Upravnega sodišča RS II U 329/2010 z dne 10. septembra 2010 (pregled sodne prakse k tretjemu odstavku 66. člena ZUS-1 na portalu Tax-Fin-Lex: <https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=aE_f1c05e1e-39c8-48de-992f-5a5d55ba237a> (3. 11. 2023)). O tem tudi M. Muha, nav. delo, str. 142.

¹¹² M. Dobravec Jalen, nav. delo, str. 215 in 217; I. Prodan, nav. delo, str. 31; in M. Muha, nav. delo, str. 144.

¹¹³ Sklepi Vrhovnega sodišča RS I Up 247/2021 z dne 23. decembra 2021, I Up 95/2020 z dne 7. avgusta 2020 in I Up 110/2021 z dne 2. junija 2021.

¹¹⁴ Glej sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 81/2017 z dne 19. aprila 2017.

cesnega vodstva.¹¹⁵ Vendar je to stališče tako relativizirano, da mora biti materialno procesno vodstvo dejansko kar najbolj zmanjšano in se ga izvaja v res izjemnih primerih, ko to opravičuje narava posameznega upravnega spora.¹¹⁶

Pomemben korak v razvoju sodne prakse pri izdaji začasnih odredb je odločba Vrhovnega sodišča I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022. V njej je zavzeto stališče, da izhodišče presoje odločanja o izdaji začasne odredbe po vsebini predstavlja spor med tožnikom in tožencem, pri ugotavljanju dejanskega stanja, ki utemeljuje izdajo začasne odredbe, pa sodišče predlagatelju ne sme nalagati večjega procesnega bremena kot toženi stranki. Bistveni poudarek pri odločanju o izdaji začasne odredbe je na dolžnosti sodišča, da strankam skladno z zakonom zagotovi ustrezno materialno procesno vodstvo, pri čemer velja, da sodišče v teh postopkih ne ugotavlja dejstev po uradni dolžnosti.¹¹⁷ Če torej predlagatelj ne zadosti zakonski zahtevi glede nastanka težko popravljive škode, mu je treba omogočiti, da dopolni trditveno in dokazno podlago in tako vsebinsko pojasni nastanek take škode. Po drugi strani velja enaka dolžnost sodišča v razmerju do drugih strank in udeležencev postopka, ki so torej dolžni utemeljiti interese, ki bi lahko bili nesorazmerno prizadeti v primeru izdane začasne odredbe. Vrhovno sodišče je tudi v pozneje sprejetih odločbah potrdilo stališče, da mora biti v postopku odločanja o začasni odredbi vsem strankam zagotovljeno ustrezno materialno procesno vodstvo.¹¹⁸ Po presoji Vrhovnega sodišča je bistveno, da se predlagatelju začasne odredbe omogoči, da s svojimi navedbami in dokazi ustrezno napolni nedoločen pravni pojem težko popravljive škode iz 32. člena ZUS-1.

Iz sodne prakse izhaja, da dokazna sredstva pri odločanju o začasni odredbi niso omejena.¹¹⁹ Sodišče mora tudi pri odločanju o izdaji začasne odredbe ravnati skladno z osemnajstim poglavjem ZPP, ki se nanaša na dokaze in izvajanje dokazov.¹²⁰ Prav zaradi strogega razumevanja pojma škode in njene težke popravljivosti je v postopku izdaje začasne odredbe utemeljeno strankam omogočiti, da po potrebi dopolnijo svoje navedbe in podajo ustrezne dokazne predloge. To lahko vzpostavi dolžnost sodišča, da opravi glavno obravnavo in na

¹¹⁵ B. Žuber, nav. delo (2020), str. 154–155.

¹¹⁶ Prav tam.

¹¹⁷ Tako stališče je Vrhovno sodišče RS zavzelo tudi v sklepu I Up 96/2022 z dne 8. junija 2022.

¹¹⁸ Sklepa Vrhovnega sodišča RS I Up 202/2022 z dne 9. novembra 2022 in I Up 209/2022 z dne 16. novembra 2022.

¹¹⁹ Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022.

¹²⁰ Gre za 212. do 219.a člen ZPP.

njej izvede dokazni postopek.¹²¹ Za sodišče to nadalje pomeni, da mora izvesti vse ponujene dokaze, ki prestanejo v prispevku obravnavana formalna in materialna merila presoje dopustnosti dokaznih predlogov, nato pa po opravljeni glavni obravnavi odločiti o zahtevi stranke za izdajo začasne odredbe.

6. ZAVRNITEV DOKAZNEGA PREDLOGA IN PRAVICA DO OBRAZLOŽITVE

Novejša teorija in sodna praksa sta enotni v stališču, da dejanska izvedba predlaganih dokazov ni ustavno varovana kategorija in tudi ne pravica strank.¹²² Vrhovno sodišče v svoji praksi sicer potrjuje obstoj načelne dolžnosti sodišča, da predlagane dokaze v upravnem sporu izvede.¹²³ S tem, ko stranka v upravnem sporu predlaga izvedbo dokazov ter ob tem utemelji obstoj in pravno relevantnost predlaganih dokazov s stopnjo verjetnosti, ki je več kot samo golo zatrjevanje, je sodišče dolžno izvesti glavno obravnavo.¹²⁴ Oпустitev izvedbe glavne obravnave v tem smislu pomeni tudi zavrnitev vseh dokaznih predlogov, kar potrjuje neločljivo povezanost med razlogi za (ne)izvedbo posameznega dokaznega predloga in razlogi za opustitev izvedbe glavne obravnave.¹²⁵

Sodna praksa je enotna, da lahko sodišče dokazne predloge zavrne iz zakonsko določenih razlogov, ki jih potrujeta ustaljena ustavnosodna praksa in sodna praksa Vrhovnega sodišča,¹²⁶ vendar pa je dolžno zavrnitev vsakega dokaznega predloga ustrezno obrazložiti.¹²⁷ Ustrezna obrazložitev zavrnenih dokaznih predlogov ima za stranko poseben pomen, saj prek nje spozna, ali je sodišče njene razloge za dopustitev dokaznega predloga ustrezno obravnavalo. Obrazložitev zavrnitve dokaznega predloga mora zajemati utemeljitev sodišča, da izvedba predlaganega dokaza na odločitev sodišča ne bi mogla vplivati ali pa da nasprotuje kakšni ustavni vrednoti, ki v okoliščinah primera prevlada

¹²¹ Določbe ZUS-1 sicer na splošno ne določajo dolžnosti sodišča, da v postopkih odločanja o zahtevi za izdajo začasne odredbe izvede glavno obravnavo.

¹²² Na primer N. Dekleva, nav. delo, str. 25; T. Kaltnekar, nav. delo, str. 9; L. Ude, M. Damjan, nav. delo, str. 2; in odločbi Vrhovnega sodišča RS X Ips 9/2021 z dne 22. februarja 2023, II Ips 267/2018 z dne 5. septembra 2019.

¹²³ Sklepi Vrhovnega sodišča RS X Ips 12/2019 z dne 22. januarja 2020, X Ips 270/2017 z dne 13. februarja 2020 in X Ips 391/2016 z dne 21. novembra 2018.

¹²⁴ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 270/2017 z dne 13. februarja 2020.

¹²⁵ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 199/2015 z dne 30. avgusta 2018.

¹²⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-858/20 z dne 24. novembra 2022 in sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 342/2017 z dne 1. julija 2020.

¹²⁷ Na primer odločbe Ustavnega sodišča RS Up-858/20 z dne 24. novembra 2022, Up-677/19 z dne 12. marca 2020 in Up-371/19 z dne 18. junija 2020.

nad pravico do kontradiktornega postopka.¹²⁸ Sodišče mora zavrnitev dokaznih predlogov obrazložiti z razumnimi argumenti, ki ne pomenijo vnaprejšnje dokazne ocene. Slednje je treba opredeliti kot odločitev o (ne)resničnosti določenih dejstev, še preden so bili izvedeni vsi za to primerni in dostopni dokazi.¹²⁹ Glede vnaprejšnje dokazne ocene teorija izrecno poudarja, da je v upravnem sporu v splošnem prepovedana.¹³⁰ Ustavno sodišče je prepoved vnaprejšnje dokazne ocene izpeljalo neposredno iz 22. člena Ustave,¹³¹ vnaprejšnjo zavrnitev dokaza o bistvenem dejstvu, ki je bil jasno predlagan in ki bi, če bi uspel, lahko pomenil uspeh v postopku, pa je ocenilo za nedopustno.¹³² Po stališču Vrhovnega sodišča sodišče ne sme vrednotiti uspeha predlaganega dokaza pred njegovo izvedbo na kontradiktorni glavni obravnavi,¹³³ izjemoma pa bo vnaprejšnja dokazna ocena sprejemljiva, če sodišče izčrpno in prepričljivo argumentira, zakaj predlagani dokaz ne bi vplival na odločitev, pri tem pa mora izhajati iz predpostavke, da bi ta dokaz uspel dokazati zatrjevano dejstvo, ne glede na to pa bi sodišče glede na preostala ugotovljena dejstva in prepričljivost preostalih dokazov odločilo enako.¹³⁴ Vsi navedeni elementi zavrnitve dokaznega predloga so podlaga za morebitno uveljavljanje strankine pravice do pritožbe v zvezi z zavrnitvijo dokaznega predloga oziroma siceršnjega zahtevka stranke v postopku.

Neustrezna zavrnitev dokaznega predloga je v nasprotju s temeljnimi jamstvi poštenega postopka, kot izhajajo iz pravice do enakega varstva pravic po 22. členu Ustave,¹³⁵ izostanek obrazložitve oziroma neustrezna obrazložitev razlogov za zavrnitev dokaznega predloga pa pomeni bistveno kršitev določb postopka po 8. točki drugega odstavka 339. člena ZPP.¹³⁶ Zavrnitev dokaznega predloga je sodišče načeloma dolžno obrazložiti v končni sodni odločbi, teorija in praksa pa dopuščata tudi možnost, da sodišče razloge za zavrnitev navede v obrazložitvi dokaznega sklepa ali v obrazložitvi posebnega sklepa, ki

¹²⁸ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-858/20 z dne 24. novembra 2022.

¹²⁹ E. Kerševan, nav. delo (2017), str. 1017.

¹³⁰ E. Kerševan, nav. delo (2020), str. 166 (avtor ob tem opozarja, da se prepoved vnaprejšnje dokazne ocene ne uporablja enako pri dokazovanju v upravnem postopku); in B. Žuber, nav. delo (2020), str. 31.

¹³¹ Na primer odločba Ustavnega sodišča RS Up-858/20 z dne 24. novembra 2022.

¹³² Odločbi Ustavnega sodišča RS Up-964/16 z dne 9. januarja 2020 in Up-219/15 z dne 19. maja 2016.

¹³³ Sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 12/2019 z dne 22. januarja 2020 in X Ips 319/2016 z dne 11. oktobra 2017.

¹³⁴ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 7/2020 z dne 10. junija 2020.

¹³⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-219/15 z dne 19. maja 2016. Prim. sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 28/2015 z dne 12. maja 2016 in N. Betetto, nav. delo, str. 612.

¹³⁶ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 12/2019 z dne 22. januarja 2020.

ga sprejme.¹³⁷ Podobno tudi iz sklepa Vrhovnega sodišča X Ips 199/2015 z dne 30. avgusta 2018 izhaja, da je v upravnem sporu procesno pravilna zavrnitev dokaznega predloga mogoča na glavni obravnavi z obrazloženim dokaznim sklepom; če zavrnilni dokazni sklep ni bil obrazložen, pa mora obrazložitev dokaznega sklepa postati del obrazložitve sodbe.

7. ZAKLJUČEK

Sklepno lahko ugotovimo, da je presoja dokaznih predlogov pomemben del upravnega spora in da to velja, čeprav upravni spor praviloma sledi predhodno izvedenemu upravnemu postopku, v katerem je bilo ali bi vsaj moralo biti ugotovljeno resnično dejansko stanje v zadevi.

Merila presoje dokaznih predlogov v upravnem sporu se ne razlikujejo od meril presoje dokaznih predlogov v pravdnem postopku, se pa razlikujejo pooblastila sodišča glede ravnanja v primeru morebitnih pomanjkljivosti podanih dokaznih predlogov. To izhaja iz ureditve v ZUS-1, v kateri so že po samem zakonu pooblastila sodišča v zvezi z izvedbo dokazov za pravilno ugotovitev dejanskega stanja v primerjavi s pravnim postopkom bistveno razširjena. Pričakujemo lahko, da se bodo te razlike ohranjale tudi v prihodnje.

Najbolj intenziven razvoj presoje dopustnosti dokaznih predlogov je mogoče pričakovati glede dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvami človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Iz upravnosodne prakse namreč izhaja, da se sodišče v preteklosti s tem vprašanjem skorajda ni srečevalo. Ob predpostavki, da bo sodišče v teh primerih v prihodnje sledilo vzpostavljenemu pristopu tehtanja pravic v pravdnem postopku, bo namreč treba odgovoriti tudi na vprašanje vpliva nezakonito pridobljenih dokazov na različne procesne situacije v upravnem postopku.

Literatura

Vilko Androjna in Erik Kerševan: Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana 2006.

Nina Betetto: Komentar k 287. členu ZPP, v: Lojze Ude in Aleš Galič (ur.): Pravdni postopek, Zakon s komentarjem, 2. knjiga. GV Založba, Ljubljana 2006, str. 609–613.

Nežka Dekleva: Pomen glavne obravnave pri odločanju v upravnem sporu polne jurisdikcije, v: Javna uprava, št. 3-4/2018, str. 15–32.

¹³⁷ Tako N. Betetto, nav. delo, str. 611.

- Mira Dobravec Jalen: Komentar k 28. členu ZUS-1, v: Erik Kerševan (ur.): Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem. GV Založba, Ljubljana 2019, str. 212–227.
- Mira Dobravec Jalen: Komentar k 32. členu ZUS-1, v: Erik Kerševan (ur.): Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem. GV Založba, Ljubljana 2019, str. 172–185.
- Mile Dolenc: Materialno procesno vodstvo – sredstvo za racionalizacijo postopka ali dodatno breme in prelaganje odgovornosti, v: Podjetje in delo, št. 6-7/2008, str. 1568–1575.
- Katja Drnovšek: Dopustnost protipravno pridobljenih dokazov v pravnem postopku. Doktorska disertacija. Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Maribor 2022.
- Aleš Galič: Komentar k 5. členu ZPP, v: Lojze Ude in Aleš Galič (ur.): Pravdni postopek, Zakon s komentarjem, 1. knjiga. GV Založba, Ljubljana 2005, str. 53–63.
- Aleš Galič: Komentar k 22. členu Ustave Republike Slovenije: Uvod, v: Matej Avbelj (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica 2019, str. 171–174.
- Aleš Galič: Komentar k 22. členu Ustave Republike Slovenije: Jamstva v dokaznem postopku, v: Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj 2011, str. 284–290.
- Aleš Galič: O namenu prekluzij v pravnem postopku, v: Odvetnik, št. 2/2013, str. 17–21.
- Aleš Galič: Pravica do izjavljanja in pravica do enakega obravnavanja v novejši praksi Evropskega sodišča za človekove pravice, v: Pravosodni bilten, št. 1/2014, str. 77–93.
- Aleš Galič: Prve praktične izkušnje z novelo ZPP-D v postopku na prvi stopnji, v: Pravni letopis, št. 1/2009, str. 55–76.
- Aleš Galič: Ustavno civilno procesno pravo. GV Založba, Ljubljana 2004.
- Tanja Kaltnekar: Pričo je treba zaslišati, v: Denar, št. 492/2019, str. 9.
- Erik Kerševan: Dokazni predlogi v splošnem in posebnih upravnih postopkih, v: Podjetje in delo, št. 6–7/2017, str. 1012–1022.
- Erik Kerševan: Dokazovanje na glavni obravnavi v upravnem sporu, v: Bruna Žuber (ur.): Glavna obravnava pred upravnim sodnikom. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020, str. 159–175.
- Erik Kerševan: Uvodna pojasnila, v: Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) z novelo ZUS-1C. GV Založba, Ljubljana 2023, str. 17–138.

- Erik Kerševan in Vilko Androjna: Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana 2017.
- Tea Melart: Uporaba nedovoljenih dokazov v upravnem postopku, v: Pravna praksa, št. 9/2005, str. 19–21.
- Mojca Muha: Začasne odredbe v upravnem sporu, v: Pravosodni bilten, št. 2/2020, str. 137–160.
- Tomaž Pavčnik: Odvetnikovo breme v pravnem postopku, v: Odvetnik, št. 3/2010, str. 7–10.
- Rajko Pirnat: Komentar k 164. členu ZUP, v: Polonca Kovač in Erik Kerševan (ur.): Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020, str. 206–213.
- Irena Prodan: Začasne odredbe v upravnih sporih, v: Denar, št. 479/2017, str. 31.
- Nataša Smrekar: Komentar k 20. členu ZUS-1, v: Erik Kerševan (ur.): Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem. GV Založba, Ljubljana 2019, str. 113–119.
- Nataša Smrekar: Komentar k 51. členu ZUS-1, v: Erik Kerševan (ur.): Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem. GV Založba, Ljubljana 2019, str. 300–308.
- Lojze Ude in Matija Damjan: Uveljavitev načela kontradiktornosti pri dokazovanju v civilni pravdi, v: Evropske razsežnosti dokazovanja v civilnem postopku. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2015, str. 1–6.
- Luigi Varanelli: Zavrnitev dokaznega predloga: ali gre res zgolj za procesno kršitev?, v: Odvetnik, št. 1/2013, str. 11–16.
- Renata Zagradišnik: Nedopustno pridobljeni dokazi v civilnem pravnem postopku, v: Pravna praksa, št. 17–18/2005, priloga, str. VI–VIII.
- Jan Zobec: Komentar k 219. členu ZPP, v: Lojze Ude in Aleš Galič (ur.): Pravnici postopek, Zakon s komentarjem, 2. knjiga. GV Založba, Ljubljana 2006, str. 406–408.
- Jan Zobec: Zloraba procesnih pravic, v: Podjetje in delo, št. 6–7/2009, str. 1369–1383.
- Bruna Žuber: Materialno procesno vodstvo v upravnem sporu, v: Bruna Žuber (ur.): Glavna obravnava pred upravnim sodnikom. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020, str. 119–158.
- Bruna Žuber: Pomen glavne obravnave v upravnem sporu, v: Marko Kambič in Katja Škrubej (ur.): Odsev dejstev v pravu: *Da mihi facta, dabo tibi ius: liber amicorum* Janez Kranjc, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2019, str. 485–494.

Bruna Žuber: Ustavna izhodišča javne obravnave v upravnem sporu, v: Bruna Žuber (ur.): Glavna obravnava pred upravnim sodnikom. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020, str. 17–42.